



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 1001/1ª – CACDLG (pós RAR)/2008

Data: 22-12-2008

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 388/X/2ª.

Nos termos do n.º 8 do art.º 17.º da Lei n.º. 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto, junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 388/X/2ª**, subscrita por Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública e Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública, que *“Solicitam que seja desencadeado um pedido de fiscalização abstracta sucessiva de inconstitucionalidade das normas, em matéria do regime de aposentação, das Leis n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro, e 60/2005, de 29 de Dezembro”*, cujo relatório mereceu a seguinte votação: partes 1 a 3 aprovadas com votos a Favor do PS, PSD e CDS-PP, Contra do PCP e BE, tendo o respectivo Parecer sido aprovado por unanimidade, com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 17 de Dezembro de 2008, e cujo teor é o seguinte:

1. Por se encontrar esgotada a capacidade de intervenção desta Comissão, a presente petição deve ser arquivada, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e n.º 45/2007, de 24 de Agosto;
2. Apesar da conclusão prevista na alínea b) do ponto III deste relatório, deve ser remetida cópia da petição a todos os Grupos Parlamentares, atento o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP;
3. Aos Peticionários deve ser dado conhecimento do presente relatório, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei do Exercício de Petição;
4. O presente relatório deve ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 17.º da referida Lei.

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionário do presente relatório e dei cumprimento ao previsto no número 2 do parecer.

Com os melhores cumprimentos,

| |
|---|
| ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA |
| Divisão de Apoio às Comissões |
| CACDLG |
| N.º Único <u>291235</u> |
| N.º <u>1001</u> Data: <u>22/12/2008</u> |

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Osvaldo de Castro)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

PETIÇÃO N.º 388/X/2.ª

Assunto: Solicitam que seja desencadeado um pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas ao regime da aposentação da Leis n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro, e 60/2005, de 29 de Dezembro.

Peticionários: Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública e Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública

RELATÓRIO FINAL

I - Nota Prévia

A Petição n.º 388/X/2.ª deu entrada na Assembleia da República em 25 de Maio de 2007, e foi remetida em 22 de Junho, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Trabalho e Segurança Social, para apreciação.

Posteriormente a 5 de Dezembro, através do Ofício n.º 61/11.ª - CTSSAP, o Presidente daquela Comissão solicitou ao Presidente da Assembleia da República a remessa da presente petição à Comissão de Assuntos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por considerar ser essa a Comissão competente em razão da matéria, o que veio a acontecer a 7 de Dezembro de 2007.

Satisfazendo o disposto no n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e pela Lei n.º 45/2007, de 24 de Agosto que procedeu à sua republicação (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar da presente petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados no artigo 9.º, razão pela qual foi correctamente admitida pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias¹, tendo sido nomeada relatora a signatária do presente Relatório.

II - Da petição

a) Objecto da petição

Os peticionários, Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública e Federação Nacional dos Sindicatos da Função Pública, solicitaram à Assembleia da República para que, através dos poderes que constitucionalmente lhe são conferidos, suscite a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas ao regime de aposentação da Leis n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro e 60/2005, de 29 de Dezembro.

¹ *In Nota de Admissibilidade* da Petição n.º 388/X/2.ª, de 20 de Dezembro de 2007, subscrita pelo Assessor da Comissão: Dr. João Amaral.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Fundamentam a sua pretensão nos vícios de inconstitucionalidade que inquinam as normas constantes das alterações ao Estatuto da Aposentação decorrentes respectivamente da Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro e da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro.

Invocam a consagração constitucional do **direito à aposentação** e da correspondente **pensão completa**, referindo os peticionários a este propósito que, no quadro da chamada aposentação voluntária, o “*direito à pensão completa ou “por inteiro” (...) é um horizonte de vida para os trabalhadores no activo*”.

Aludindo sempre à questão **direito à pensão máxima versus idade e tempo de serviço**, sublinham a “quase” inalterabilidade do regime de aposentação desde o 25 de Abril de 1974 até à década de 90, reforçando mesmo que as escassas alterações legislativas introduzidas, foram sempre “em benefício dos trabalhadores”².

Com a introdução no sistema normativo português do objectivo da harmonização dos vários regimes de protecção social para um “regime unitário”, preconizado no artigo 70.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto)³, passou a aplicar-se às pensões de

² A determinação do direito à pensão completa no quadro da chamada “aposentação voluntária” estava estabelecida no Decreto-Lei n.º 116/85, de 19 de Abril, em que bastava que o trabalhador contasse com 36 anos de serviço, independentemente da idade. Recuando ainda mais no tempo, o Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho o direito à pensão completa estava garantido ao subscritor que contasse com pelo menos 60 anos de idade e que cumulativamente tivesse prestado 36 anos de serviço.

³ O Artigo 70.º sob a epígrafe *Regimes da Função Pública* estipulava o seguinte:

1. Os regimes de protecção social da função pública mantêm-se até serem integrados com o regime geral de segurança social num regime unitário.

2. A integração prevista no número anterior pode ser feita gradualmente, através da unificação das disposições que regulam os esquemas de prestações correspondentes às diversas eventualidades, sem prejuízo de disposições mais favoráveis.”

Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

aposentação uma fórmula de cálculo igual à do regime geral de segurança social, mas só para os subscritores da Caixa Geral de Aposentações inscritos a partir de 1 de Setembro de 1993.

Posteriormente, em 2002, com a Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, foi estabelecida a possibilidade de os subscritores que contassem com pelo menos 36 anos de serviço poderem requerer a aposentação antecipada⁴, com penalização, já que incluía o factor de redução constante no n.º 2 do seu artigo 9.º⁵.

Na exposição de motivos afirmam os peticionários que as soluções estabelecidas na Lei n.º 32-B/2002 foram recuperadas pelo legislador⁶ com a Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro, no que à aposentação antecipada diz respeito. Concomitantemente, ficou consagrada a diminuição do valor da pensão para um máximo de 90%, desencorajando os interessados ao acesso à aposentação antecipada, e aniquilando automática e definitivamente o direito à pensão máxima.

⁴ Por aditamento do artigo 37-A ao Estatuto da Aposentação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro, através do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 32-A/2002, de 30 de Dezembro.

⁵ "Artigo 37.º A Aposentação antecipada

1. Os subscritores da Caixa Geral de Aposentações que contem, pelo menos 36 anos de serviço podem, independentemente de submissão a junta médica e sem prejuízo da aplicação do regime da pensão unificada, requerer a aposentação antecipada.
2. O valor da pensão de aposentação antecipada prevista no número anterior é calculado nos termos gerais e reduzido pela aplicação de um factor de redução determinado pela fórmula $1-x$, em que x é igual à taxa global de redução do valor da pensão.
3. A taxa global de redução é o produto da taxa anual de 4,5% pelo número de anos de antecipação em relação à idade legalmente exigida para a aposentação.
4. O número de anos de antecipação a considerar para a determinação da taxa global de redução da pensão é reduzido de um por cada período de três que exceda os 36".

⁶ Pelo Acórdão n.º 360/3, foram declaradas inconstitucionais as normas constantes nos n.ºs 1 a 8 do artigo 9.º da Lei n.º 32-A/2002, de 30 de Dezembro por violação do direito das associações sindicais à participação na elaboração da legislação do trabalho, previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da CRP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Vincam ainda os peticionários que, a partir de 1 de Janeiro de 2006, com a introdução dos mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões (Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro), foi dada origem a uma série de modificações legais “*que vêm pôr em causa os direitos adquiridos e as expectativas dos trabalhadores da Administração Pública, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 286/93, de 20 de Agosto*”, nomeadamente: a inscrição obrigatória no regime de segurança social⁷.

No entendimento dos peticionários, as alterações que subjazem aos requisitos necessários para a atribuição da pensão tornam-na mais gravosa para os funcionários públicos, violando materialmente os artigos 1.º, 2.º, 13.º, 63.º e 72.º da Constituição da República Portuguesa.

Alegam ainda, na exposição de motivos, a existência de um vício de inconstitucionalidade formal no que concerne ao processo legislativo que culminou na Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, uma vez que a Assembleia da República teria procedido à discussão na generalidade da Proposta de Lei que deu origem à supracitada Lei⁸, sem ter decorrido o prazo de discussão pública.

⁷ A todo o pessoal que inicie funções na administração pública a partir de 1 de Janeiro de 2006, por revogação do artigo 1.º do Estatuto de Aposentação, terminando com a inscrição na Caixa Geral de Aposentações.

⁸ A referência é feita à Proposta de Lei n.º 38/X/1.ª.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) Exame da petição

As alegações apresentadas pelos Peticionários dividem-se em **dois** grandes grupos, que passamos a mencionar:

1. A fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas ao regime de aposentação da Leis n.^{os} 1/2004, de 15 de Janeiro e 60/2005, de 29 de Dezembro, no que concerne:
 - 1.1. À aposentação antecipada;
 - 1.2. Aos requisitos necessários para a atribuição da pensão máxima (pensão “completa”).
2. Existência de vício de inconstitucionalidade formal no processo legislativo que culminou com a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro.

Começando pela verificação da “existência de vício de inconstitucionalidade formal” (segundo grupo das alegações) e como foi supra citado, a Assembleia da República (AR) teria procedido à discussão na generalidade da Proposta de Lei (Proposta de Lei n.º 38/X/1.^a)⁹ que deu origem à Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, sem ter decorrido o prazo de discussão pública.

Vejamos, pois, se a AR violou ou não uma norma de forma ou de procedimento legislativo:

⁹ Discussão na generalidade a 21 de Outubro de 2005, votação na generalidade a 10 de Novembro de 2005, baixou nessa data para a discussão na especialidade e votação final global a 29 de Novembro de 2005.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(1). A *inconstitucionalidade formal* ou *externa* à forma do acto jurídico-público por deficiência de formação e exteriorização. Por conseguinte, a *inconstitucionalidade de forma* quando se atinge uma norma de forma ou de procedimento¹⁰.

A AR é responsável pelas fases e actos do procedimento legislativo até à chamada, por alguns autores¹¹, *fase de controlo* destinada a avaliar do mérito e de conformidade do acto legislativo¹².

Apesar de, em termos da doutrina subjacente ao procedimento legislativo parlamentar português, o número de fases que lhe são adstritas variar de autor para autor¹³, considera-se no entanto fundamental para o exame desta petição saber qual é o limite (temporal/procedimental) inerente à discussão pública? Ou, dito de outra forma, se é possível até à fase de discussão na especialidade (ultrapassada a *discussão e votação* na generalidade) levar por diante o acto de discussão pública?

¹⁰ A fiscalização da constitucionalidade versa sobre normas jurídicas e actos normativos (caso *in situ*).

¹¹ Professor Jorge MIRANDA "A Feitura das Leis", vol. 2, 1986, pp. 100 e ss.

¹² "Os projectos ou propostas de lei, uma vez aprovados, são enviados com o nome de *decretos* da AR ao Presidente da República para efeitos de *promulgação* (artigo 136.º de CRP). A *promulgação* está associada ao direito de veto do PR através do qual ele controla materialmente o mérito político (veto político) e a conformidade constitucional (artigo 279.º, veto por *inconstitucionalidade*) dos decretos da AR. Por sua vez, o Governo através da *referenda* exerce também um controlo certificador, embora de natureza diferente do controlo do PR.", cfr. CANOTILHO, Gomes "Direito Constitucional", 1991, 5.ª Edição *totalmente refundida e aumentada*, Coimbra, Almedina, pp. 960-961.

¹³ Para o Professor Gomes CANOTILHO "Direito Constitucional", ", 1991, 5.ª Edição *totalmente refundida e aumentada*, Coimbra, Almedina, pp. 956 e ss, são três (3) as fases procedimentais, a saber: (1) fase de iniciativa; (2) fase constitutiva; (3) fase de activação ou integração de eficácia. Já para o Professor Jorge MIRANDA "A Feitura das Leis", vol. 2, 1986, pp. 100 e ss, são cinco (5) as fases que constituem o procedimento legislativo: a) *fase de iniciativa*; b) *fase instrutória*, na qual se incluem fundamentalmente os actos de consulta; c) *fase constitutiva* na qual se incluem os actos de formação da vontade (discussão e votação); d) *fase de controlo*; e) *fase de comunicação*, cuja finalidade principal é dar publicidade e tornar obrigatório o acto legislativo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O processo de discussão e votação está constitucional e regimentalmente consagrado respectivamente, nos artigos 168.º e 143.º a 158.º do Regimento da AR (RAR).

A discussão dos projectos e propostas de lei compreende um debate na generalidade e outro na especialidade (n.º 1 do artigo 168.º da CRP), enquanto a votação compreende uma votação na generalidade, uma votação na especialidade¹⁴ e uma votação final global (n.º 2 do artigo 168.º da CRP)¹⁵.

Especificamente, está prevista, no artigo 140.º do RAR, a *discussão pública*, sem referência expressa ao seu *terminus*. Mas, uma vez que um dos objectivos da discussão pública e dos restantes actos de consultas é aferir a opinião dos interessados ou interpelados, cabendo aos Deputados ou grupos parlamentares a iniciativa de apresentarem propostas de alteração com base nas opiniões recolhidas. E, sendo certo que regimentalmente¹⁶ está estabelecido que, no *início da discussão na especialidade*, o *presidente da comissão parlamentar fixa, os prazos para a entrega de propostas de alteração*, é nosso entendimento que nada impede que, após a aprovação do diploma na generalidade, esteja a decorrer (ainda) a discussão pública¹⁷. Sendo mesmo de se considerar como limite temporal

¹⁴ Na prática, a votação na especialidade é quase sempre efectuada em comissão e não no plenário (n.ºs 3 e 4 do artigo 168.º da CRP e 151.º do Reg. da AR).

¹⁵ Para aferir o entendimento da discussão e votação dos projectos e propostas de lei, leia-se o n.º 1 do artigo 147.º e o artigo 152 do Reg. da AR. Assim, a discussão na generalidade incide sobre os princípios e o sistema de cada projecto e proposta de lei, enquanto que a discussão na especialidade versa sobre cada artigo e a votação sobre cada artigo, número ou alínea.

¹⁶ Artigo 153.º do Reg. da AR.

¹⁷ No mesmo sentido (e sobre a audição) vai o Ac n.º 360/2003 do Tribunal Constitucional, proc. n.º 13/2003, Relatora: Maria dos Prazeres Pizarro Beleza "... h) Mesmo a entender-se que a audição de associações sindicais realizada pela Comissão de Trabalho e Assuntos Sociais da Assembleia da República já no curso do processo legislativo parlamentar e após a aprovação do diploma na



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

para a discussão pública o limite do prazo para a apresentação de propostas de alteração.

Na verdade, constitucional e regimentalmente não é impeditivo que o acto de discussão pública decorra após a discussão e votação na generalidade do projecto ou da proposta de lei, até pela natureza subjacente à discussão na generalidade¹⁸, não podemos pois criar limites não expressos pelo legislador.

Assim, nestes termos, cumpre-nos afirmar que a Assembleia da República não violou qualquer norma de forma ou de procedimento legislativo, quando procedeu à discussão e votação na generalidade da PPL n.º 38/X/1.ª antes de decorrido o prazo para a sua discussão pública, já que este prazo não se encontra estabelecido constitucional ou regimentalmente, não se considerando, em nosso entender, existir um vício de inconstitucionalidade formal no processo legislativo que culminou com a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro.

Quanto ao primeiro grupo das alegações apresentadas pelos peticionários - fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas ao regime de aposentação da Leis n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro e 60/2005, de 29 de Dezembro no que concerne:

generalidade salvaguardaria o direito constitucional das associações sindicais à participação na elaboração da legislação do trabalho, ainda assim ...". Veja-se ainda o disposto no artigo 525.º do Código do Trabalho, no mesmo sentido da norma constante da Lei n.º 16/79 (que aquele Código revogou), que determina a impossibilidade de discussão e votação de iniciativas legislativas sem que tenha sido promovida a sua discussão pública, sem porém determinar a que fase do processo se reporta – à discussão e votação na generalidade, na especialidade ou final global.

¹⁸ Vide nota n.º 15.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 1.3. À aposentação antecipada;
- 1.4. Aos requisitos necessários para a atribuição da pensão máxima (pensão “completa”).

Cumpre-nos reflectir do seguinte modo:

- (1) A existência da imposição constitucional de um “sistema unitário” de segurança social;
- (2) Em que momento é que se adquire o direito à aposentação e pensão “completa” (pensão máxima) e concomitantemente se ocorreu ou não uma afectação dos direitos e expectativas dos cidadãos;

Vamos por isso, relembrar o texto do n.º 2 do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa e o entendimento da doutrina.

“Artigo 63.º (Segurança social e solidariedade)

1. (...)
2. *Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.*

(sublinhado nosso)

3.(...)

4.(...)

5. (...)”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Segundo os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁹, “A *natureza unificada* do sistema público de segurança social implica a integração de todos os mecanismos de segurança social num único sistema, o que afasta a possibilidade de sistemas privativos diferenciados, como sucedeu, até agora, com o sistema de segurança social próprio dos funcionários públicos (aliás alargado de forma arbitrária, a pessoas fora do sector público)”.

Aludem também a este respeito os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros²⁰, com referência ao Acórdão n.º 39/84 “(...) à semelhança do que ocorre com o direito à protecção da saúde (artigo 64.º), a efectivação do direito à segurança social deve ser realizada **através da criação de um serviço próprio e integrado**” (sublinhado nosso). Acrescentam ainda estes Professores “... a experiência anterior caracterizada pela dispersão do regime de segurança social, traduzindo pois uma opção do legislador (constitucional) de reacção a essas mesmas experiências anteriores ...”.

Tal interpretação da norma constitucional aplicável no caso *sub judice*, em especial no que toca ao estabelecimento de um **regime unificado**, foi desde 1976 uma pretensão do legislador constitucional. A Constituição de 1976 não se limita a consagrar o direito à segurança social, impondo especificamente ao Estado a incumbência de “organizar, coordenar e subsidiar **um sistema de segurança social unificado ...**” (sublinhado nosso).

¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital “Constituição da República Portuguesa Anotada”, vol. I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, 2007 a p. 816, a propósito do artigo 63.º da Lei Fundamental.

²⁰ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo I, Coimbra Editora, a p. 643.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

De resto, o legislador do Decreto-Lei n.º 191-A/79, de 25 de Junho, também se refere ao texto constitucional e acrescenta: “... às *directrizes programáticas da Constituição - a qual aponta neste domínio para um sistema de segurança social unificado e descentralizado que ao Estado incumbe organizar, coordenar e subsidiar - passará forçosamente por um esforço muito árduo e demorado de estudos e de medidas de implementação susceptíveis de conduzir à harmonização sistemática dos vários regimes de protecção social em vigor, numa perspectiva de justiça mas também de viabilidade que afaste o risco de rupturas, nomeadamente de ordem financeira.*” Mais à frente com respeito a esta alteração do sistema acrescenta o legislador “... a *aludida política de harmonização aconselha a que não sejam proteladas aquelas alterações na legislação vigente, sem visar uma revisão global dos sistemas ...*”

Por outro lado, o legislador da Lei de Bases da Segurança Social - Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto²¹-, estipula no seu artigo 70.º sob a epígrafe *Regimes da função pública* o seguinte:

“ 1. *Os regimes de protecção social da função pública mantêm-se até serem integrados com o regime geral de segurança social num regime unitário.*

2. *A integração prevista no número anterior pode ser feita gradualmente, através da unificação das disposições que regulam os esquemas de prestações correspondentes às diversas eventualidades, sem prejuízo de disposições mais favoráveis.*”

²¹ Após a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, seguiu-se a Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto, que posteriormente é revogada pela actual Lei, a Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Sempre se discutiu na doutrina se o regime de protecção social dos trabalhadores da função pública era um sistema de protecção social a par do sistema de segurança social ou um subsistema deste²². As origens de ambos no nosso ordenamento jurídico são remotas²³, mas,

²² “A doutrina que se tem debruçado sobre esta matéria, avança com três hipóteses: A protecção social como um sistema autónomo (baseado na existência de discrepâncias entre os princípios orientadores da lei de Bases e a legislação reguladora dos direitos e obrigações dos funcionários em matéria de protecção social); a protecção social da função pública como um subsistema do sistema de segurança social (defendem que existe especificidades, mas que desvalorizam dado existe alguma articulação, principalmente nos últimos anos, do regime de protecção social da função pública com o regime geral de segurança social); a protecção social da função pública como um regime especial de segurança social (baseia-se ainda no art. 70.º da Lei de Bases da Segurança Social - Lei n.º 24/84, quando refere na 2.ª parte do seu n.º 1, daquele preceito legal, os regimes de protecção social da função pública serão integrados com o conjunto dos regimes contributivos do sistema de segurança social, de modo a constituírem um novo regime unitário). NEVES, Ilídio - Direito à Segurança Social - Princípios Fundamentais Numa Análise Prospectiva, Coimbra Editora, 1996, p. 815 e segs.

(...) De facto na senda do que foi possível escarpelizar do passado quer com a Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, quer com a Lei n.º 2115, de 18 de Junho de 1962, colocavam a previdência social destinada aos funcionários públicos como uma das categorias a par de outras existentes mas, essa especificamente para a protecção social dos trabalhadores da função pública. Á luz de uma interpretação actualista, podemos dizer que então o legislador ordinário aferia as leis destinadas à protecção dos funcionários públicos como um subsistema, em coexistência com outros, nomeadamente, Caixas de Reforma ou de Previdência, mas, todos pertencentes a um mesmo sistema, em que articulação e a coordenação entre os subsistemas não existia.

Aonde fica então o regime (específico) de protecção social da função pública?

A norma constitucional é clara “todos têm direito à segurança social”, não refere alguns têm direito à segurança social e outros, os que desenvolvem a sua actividade na Administração Pública têm direito a um sistema específico de protecção social. O Acórdão do Tribunal Constitucional (Ac. n.º 72/02) é claro ao sublinhar “se é certo que *o direito à aposentação faz parte do estatuto da função pública, ele é também uma manifestação do direito à segurança social* reconhecido a “todos” no artigo 63.º da Constituição”, (...)” E ainda, o Tribunal Constitucional ao referir-se no Ac. n.º 72/02 que todos têm direito à segurança social, incluindo ..., estabelece que “um funcionário ou agente, tendo participado para *o seu subsistema de segurança social* durante todo o tempo em que exerceu funções, perca, apenas porque deixou de ser português ...” (sublinhado nosso). “Excertos de um Relatório apresentado pela Relatora sobre a temática A PROTECÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - UM SUBSISTEMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL, na Fac. Direito de Lisboa/UCP, em 2005.

²³ “A PREVIDÊNCIA SOCIAL - Entre a I.ª e a II.ª Grande Guerras, começaram a proliferar em Portugal as associações de socorros mútuos, as instituições de previdência dos servidores do Estado e as Caixas de Reforma ou de Pensões, em que os Seguros Sociais davam então mostras da sua existência, aliás como acontecia, de resto, por essa Europa fora.

A Constituição Política de 1933, já previa a Previdência Social, que passou a ser incluída no Estatuto do Trabalho Nacional¹⁶.

A Organização da Previdência Social criada, pela Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935¹⁷, procurou englobar as instituições de previdência então existentes em 4 categorias, a saber:

1.ª categoria, englobava as instituições designadas “instituições de previdência dos organismos corporativos”, criadas por iniciativa dos sindicatos e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

independentemente do estudo sobre esta matéria, o que nos interessa é saber se as alterações entretanto ocorridas no regime de protecção social aplicáveis aos funcionários e agentes são ou não constitucionais.

Parece não existirem dúvidas quanto à vontade do legislador constitucional e o legislador ordinário em tornar único o sistema de segurança social e daí gradativamente aproximar o regime de protecção social aplicável aos trabalhadores da Administração Pública ao do sistema ou regime geral da segurança social.

Na verdade, o direito à segurança social surge no início do capítulo respeitante aos direitos e deveres sociais, “a efectivação do direito à segurança social, plasmado em preceitos constitucionais relativamente pouco densificados, *depende em larga medida da concretização, pelo legislador ordinário, em função dos recursos disponíveis em cada momento histórico (...)* e, mais concretamente, do cumprimento pelo estado da incumbência de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social” (sublinhado nosso)²⁴.

dos grémios, através das negociação colectiva de trabalho: as Caixas Sindicais de Previdência; as Caixas de Previdência das Casas do Povo e as Casas de Pescadores;

2.^a categoria, englobava as Caixas de Reforma ou de Previdência, criadas pelos interessados em geral (geralmente por iniciativa das grandes empresas), abrangendo uma ou mais empresas e agrupando trabalhadores de várias profissões;

3.^a categoria, pertenciam as associações de socorros mútuos;

4.^a categoria, estavam englobadas as instituições de previdência dos servidores do Estado.

Salienta-se o facto da previdência dos servidores do Estado, já estar à época enquadrada na classificação das associações de previdência existentes.” Excertos de um Relatório apresentado pela Relatora sobre a temática A PROTECÇÃO SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - UM SUBSISTEMA DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL, na Fac. Direito de Lisboa/UCP, em 2005.

²⁴ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui “Constituição da República Portuguesa, anotada e comentada”, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 634.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim sendo, o direito à segurança social não é um direito imediatamente exigível, pois nos termos do n.º 1 do artigo 18.º da Constituição, só o são os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos liberdades e garantias.

Muito embora seja importante frisar que, como o direito à segurança social constitui uma relação jurídica complexa, e que inclui no seu âmbito direitos suficientemente densificados que apresentam uma natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pode por isso estar abrangido pelo regime estabelecido no artigo 17.º, aplicável aos direitos de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias. Assim sucede com o direito ao aproveitamento total do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, consagrado no n.º 4 do artigo 63.^{o25}.

Depende pois a concretização do direito à segurança social do cumprimento por parte do Estado da obrigação de organizar o sistema de segurança social, através dos meios ao seu alcance, sobretudo com legislação que densifique o sistema em cada momento político.

Estão então pois lançadas as premissas para o desenvolvimento final do nosso raciocínio.

O sistema de segurança social configura-se na nossa ordem constitucional como um sistema unificado, devendo por isso convergir todos os “subsistemas” para essa unicidade de sistema.

²⁵ Direitos suficientemente densificados e com uma estrutura análoga à dos direitos, liberdades e garantias Ac. n.º 411/99.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

As normas constitucionais respeitantes ao direito à segurança social, por serem pouco densificadas necessitam de serem desenvolvidas pelo legislador ordinário, em função dos recursos disponíveis em cada momento histórico.

Por sua vez a solução introduzida na revisão constitucional de 1989 (n.º 4 do artigo 63.º) no sentido de “promover o aproveitamento de todo o tempo de serviço prestado pelo trabalhador”, em que “todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado” (versão de 1997)²⁶, obriga o legislador ordinário a prever a contagem integral do tempo de serviço prestado pelo trabalhador, sem restrições que afectem o núcleo essencial do direito (...). Se a lei fraccionar o tempo de trabalho para efeitos de aposentação - assim eliminado uma parte do tempo de trabalho prestado - já não será todo o tempo de trabalho a contribuir para o cálculo das pensões, mas apenas parte dele”²⁷.

Todas estas considerações levam, pois, a concluir que cabe ao legislador ordinário a tarefa de configurar a efectivação do sistema de segurança social, onde se incluem, naturalmente, as regras respeitantes à aposentação “antecipada” e o cálculo da pensão para a obtenção da pensão “máxima”.

Chegados a este ponto, torna-se necessário determinar se as alterações legislativas no regime de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública provocaram ou não *uma afectação inadmissível e*

²⁶ Comentários produzidos sobre os Ac. n.º 411/99 e ainda Ac. 554/03 in MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui “*Constituição da República Portuguesa*, anotada e comentada”, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 638.

²⁷ *Ibidem*, Ac. n.º 411/99 e Ac. n.º 173/01.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*arbitrária dos direitos e expectativas legitimamente fundados dos cidadãos*²⁸.

Na verdade, passando à questão invocada por violação dos *princípios da igualdade, confiança jurídica e boa fé*, cumpre-nos especificar o seguinte:

- A jurisprudência constitucional portuguesa - cuja evolução está sintetizada no Acórdão n.º 173/01, a propósito da constitucionalidade de normas do Estatuto da Aposentação – considera, relativamente aos princípios enunciados, que “... Só o *princípio da igualdade* - que obriga a tratar igual o for essencialmente igual e a dar tratamento diferente ao que for essencialmente diferente - enquanto princípio vincutivo da lei, apenas opera, em regra sincronicamente. E isto porque o legislador, em via de princípio, não tem por que manter as soluções jurídicas que alguma vez adoptou (...) A sua função caracteriza-se, justamente, pela liberdade de conformação e pela auto-revisibilidade. E, por isso, “salvo nos casos em que o legislador tenha de deixar intocados direitos entretanto adquiridos²⁹, não está ele obrigado a manter as soluções consagradas pela lei a cuja revisão procede” [com citação de acórdãos do Tribunal Constitucional³⁰].

²⁸ Subentendida nas alegações apresentadas pelos Peticionários e referenciada no parecer da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, subscrito pela Assessora Jurista Principal, Fátima Mendes.

²⁹ O Tribunal Constitucional, sobre a matéria dos “direitos adquiridos”, tem entendido, a propósito do “direito de aposentação”, que o direito só se adquire com o *pagamento* de “tempo de serviço” a que “à data em que foi prestado”, já correspondia o “direito de aposentação” (Cf. Ac. n.º 173/01). Ou seja O “direito de aposentação” é um direito que se vai adquirindo com a passagem do tempo, não obrigando à imutabilidade da lei no que às condições respeitantes a esse direito e ao cálculo da pensão, dizem respeito. Os interessados só adquirem esse direito quando o exercem - o pedido à aposentação voluntária. De facto, trata-se de um direito cujo exercício está na inteira disponibilidade do interessado, dependendo do tempo em que interessado exerceu as funções (com o pagamento da respectiva quota) e da vontade em solicitar a contagem desse tempo para efeitos de aposentação. Sublinha-se ainda, aliás como já foi supra referido, que essas normas, não pertencem ao núcleo “duro” dos direitos, liberdades e garantias (n.º 3 do artigo 18.º da CRP).

³⁰ Cf. Ac. n.º 351/91 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, volume 19, páginas 549 e seguintes). Cf. também os acórdãos n.ºs 34/86, 309/93, 563/96 (Acórdãos citados, volumes 7º, tomo I, página 37, 24º,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Torna-se pois importante sublinhar que o legislador constitucional pretendeu, com a convergência dos sistemas de segurança social para um sistema único, garantir um tratamento igual em situações substancialmente iguais a todos os trabalhadores, independentemente de estes desenvolverem a sua actividade para o sector público ou para o sector privado, conferindo pois um mesmo tratamento jurídico na presença das mesmas condições (idade e tempo de trabalho, por exemplo)³¹.

Não pode por isso concluir-se pela existência de violação do princípio da igualdade.

Em relação ao *princípio da protecção da confiança*, o Tribunal Constitucional³² tem entendido que, “fora do domínio penal, em que a retroactividade *in peius* é constitucionalmente inadmissível (cf. o artigo 29.º, n.ºs 1, 3 e 4 da Constituição), do domínio fiscal, em que ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que tenham natureza retroactiva (cf. artigo 103.º da Constituição) e, bem assim, no domínio das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, em que a lei não pode ser retroactiva (cf. o artigo 18º, n.º 3, da Constituição), uma lei retroactiva não é, em si mesma, inconstitucional³³ (...) uma lei retroactiva (ou uma lei retrospectiva) só será inconstitucional, se violar princípios ou disposições constitucionais autónomos, que é o que sucede quando ela afecta “de forma inadmissível, arbitrária ou demasiado onerosa”, direitos ou expectativas legitimamente

página 185, 33º, página 47, respectivamente), nº 559/98 (por publicar), e n.ºs 575/98 e 163/99 (Diário da República, II Série, de 26 de Fevereiro de 1999 e 16 de Fevereiro de 2000, respectivamente).

³¹ Exclui-se naturalmente as situações específicas nomeadamente de penosidade e insalubridade, que dão aos trabalhadores o direito a reformas antecipadas, em face dos restantes.

³² Ac. n.º 173/01.

³³ Cf. o Ac. n.º 95/92, entre outros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

fundadas dos cidadãos. Num tal caso, com efeito, a lei viola aquele mínimo de certeza e de segurança que as pessoas devem poder depositar na ordem jurídica de um Estado de Direito, (...) apenas uma retroactividade (ou retrospectividade) intolerável, que afecte de forma inadmissível e arbitrária (é dizer: insuportável) os direitos e expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos, viola o *princípio da confiança*, ínsito na ideia de Estado de Direito democrático [cf., por último, os acórdãos 329/99 e 321/2000 (Diário da República, II Série, de 20 de Julho de 199 e de 8 de Novembro de 2000, respectivamente)].”

Concretamente, e como já foi supra referido³⁴ as normas identificadas das Leis (Leis n.º 1/2004 e 60/2005) que alteraram o Estatuto da Aposentação, dizem respeito aos direitos e deveres sociais e não às leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias, além do mais não afectam “*de forma inadmissível, arbitrária ou demasiado onerosa*”, direitos ou expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos. Por conseguinte, não consideramos ter havido violação do *princípio da confiança*.

Deste modo, e após a análise cuidada às normas e princípios que decorrem das alegações apresentadas pelos peticionários, não parece existir violação da Constituição susceptível do pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas aos diplomas que alteraram o regime de aposentação.

³⁴ E também, *vide* nota n.º 29.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III - Da Conclusão³⁵

Em face do que antecede, podemos concluir o seguinte:

- a) Pela não existência de vício de inconstitucionalidade formal no processo legislativo que culminou com a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, pelo facto de a discussão pública ainda estar decorrer no momento da discussão na generalidade da proposta de lei, uma vez que o prazo para a discussão pública não se encontrar nem constitucional, nem regimentalmente estabelecido e parecer razoável que a mesma possa decorrer até ao prazo estabelecido para a entrega de propostas de alteração;
- b) Não existir fundamento para o pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade das normas relativas ao regime de aposentação da Leis n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro e 60/2005, de 29 de Dezembro, dado que as normas em causa vêm estabelecer a vontade do legislador constitucional no sentido de convergir todos os “subsistemas” de segurança social num sistema “unificado” e, por outro lado, as normas em causa não são normas pertencentes ao núcleo dos direitos, liberdades e garantias, mas sim ao pórtico dos direitos e deveres sociais, cabendo ao legislador ordinário densificá-las de acordo com o momento político, não estando pois obrigado à imutabilidade das mesmas.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias adopta o seguinte

PARECER

1. Por se encontrar esgotada a capacidade de intervenção desta Comissão, a presente petição deve ser arquivada, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho e n.º 45/2007, de 24 de Agosto;

³⁵ Sobre a mesma matéria o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 207/X, ainda em fase de procedimento legislativo, da responsabilidade da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2. Apesar da conclusão prevista na alínea b) do ponto III deste relatório, deve ser remetida cópia da petição a todos os Grupos Parlamentares, atento o disposto na alínea f) do n.º 2 do artigo 281.º da CRP;
3. Aos Peticionários deve ser dado conhecimento do presente relatório, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da Lei do Exercício de Petição;
4. O presente relatório deve ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 17.º da referida Lei.

Assembleia da República, 9 de Dezembro de 2008

A Deputada Relatora

(Teresa Moraes Sarmiento)

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)